



La gouvernance des services de l'eau à l'aune du XXI^e siècle : une analyse en termes de stratification de l'action

Yvan Renou

► To cite this version:

Yvan Renou. La gouvernance des services de l'eau à l'aune du XXI^e siècle : une analyse en termes de stratification de l'action. 2009. halshs-00468280

HAL Id: halshs-00468280

<https://shs.hal.science/halshs-00468280>

Submitted on 30 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE

UMR 5252 CNRS - UPMF

CAHIER DE RECHERCHE

N° 31

**La gouvernance des services de l'eau à
l'aune du XXI^e siècle: une analyse en
termes de stratification de l'action**

Yvan Renou

Septembre 2009

La gouvernance des services de l'eau à l'aune du XXI^e siècle: une analyse en termes de stratification de l'action

Yvan Renou
LEPII (Grenoble II – CNRS)¹

Résumé

L'objectif de cet article est de dresser un panorama des différents dispositifs de gouvernance de l'eau potable expérimentés au cours des deux dernières décennies et d'en proposer une analyse et une évaluation originales. Afin de mettre en perspective les divers « modèles » de gouvernance repérés, on avance que l'analyse de la stratification de l'action élaborée par A. Giddens (1987) peut se révéler éclairante : soumise à quelques amendements essentiels, elle permet de mettre l'accent sur la manière dont s'emboîtent les différents niveaux d'institutions dans l'encadrement des pratiques locales, sur l'importance de l'intersubjectivité dans le processus de création de sens et, enfin, sur l'impact de la récursivité des pratiques dans la reproduction des institutions considérées. Mobilisant un tel cadre d'analyse, on met en évidence que les différentes « puissances de normativité » (institutions internationales, multinationales de l'eau, société civile) proposent des modèles bien distincts au regard des critères retenus et que ces dernières entretiennent un jeu de coordination complexe mêlant coopération, concurrence et manipulation.

Abstract

Nation states having prompted powerful opposition with their claim to be solely responsible for the management of drinking water, the norms controlling governance of this resource have become increasingly fragmented between different normative powers, each defending a distinct "model". To put these models into perspective, it is suggested that the action stratification analysis developed by A. Giddens (1987) should be used, for it may prove revealing when applied to the question of water services governance. It is capable of demonstrating how the different institutional levels fit together in providing a framework for local practices, stressing the importance of "intersubjectivity" in the process of creating meaning and ultimately underlining the importance of recursive practices in reproducing and transforming the institutions under consideration.

¹ Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale. Contact : yvan.renou@upmf-grenoble.fr

Introduction

Les défis quantitatifs et qualitatifs qui se présentent aux gestionnaires de l'eau aujourd'hui (changement climatique, atteintes variées à l'environnement, croissance démographique et urbanisation, augmentation des pollutions...) sont à l'origine d'une tension accrue sur l'emploi de cette ressource, plaçant les questions de rareté et d'interdépendance des usages de l'eau au centre des préoccupations (rapport des Nations Unies sur le développement humain, 2006). Au-delà des réponses technologiques qu'il est possible d'apporter à ces problèmes (aménagements environnementaux, repérage des fuites et entretien des réseaux de distribution, dessalement de l'eau de mer, recharge artificielle des nappes phréatiques, traitement des eaux usées...), il apparaît assez clairement que l'enjeu essentiel est de plus en plus de nature socio-économique et qu'un nouveau modèle de gouvernance est à inventer.

Cet article s'inscrit dans la réflexion actuelle qui vise à analyser et évaluer les différents modèles de gouvernance qui ont été successivement promus par les principales institutions internationales ainsi qu'à repérer les blocs constitutifs d'un nouveau modèle qui pourrait répondre aux enjeux fondamentaux du XXI^{ème} siècle tels que formulés dans les objectifs du millénaire (réduire de moitié la population n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement d'ici 2015). L'exercice n'apparaît pas aisé : les échecs successifs des différents modèles de gouvernance de l'eau au cours des dernières décennies ont plongé les acteurs de l'eau dans un état d'indétermination quant au modèle à adopter et cette situation ouvre la voie à une concurrence entre différentes « puissances normatives » cherchant chacune à imposer sa « vision » (S. Sassen, 2000). Afin de mieux appréhender cet *environnement normatif distribué et concurrentiel* et d'évaluer les effets qu'il produit, il semble nécessaire de porter l'analyse sur la nature *processuelle* de la gouvernance de l'eau et, ainsi, mettre à distance les principes abstraits auxquels de nombreuses analyses se réfèrent (F. Cleaver et T. Franks, 2007). Pour ces auteurs en effet, mobiliser la théorie sociale afin de comprendre la gouvernance de l'eau doit permettre de surmonter certaines insuffisances des analyses dites « classiques » : « In spite of the increasing emphasis on its importance, there is indeed a lack of theoretical analysis and debate of the core concepts of water governance. [...] It may partly result from the fact that elements of water governance are taken up under other concepts such as rights, integrated water resources management, participation and partnerships and masks a lack of enquiry and understanding as to how governance works out in practice and how outcomes are achieved » (2007, 292).

L'analyse de la nouvelle gouvernance de l'eau proposée s'inscrit donc dans cet ordre institutionnel fragmenté au sein duquel différentes puissances de normativité se concurrencent (Etats, multinationales privées, ONG, populations locales...). Afin d'analyser et d'évaluer l'efficacité des normes associées à ces différents acteurs, on mobilise un modèle qui place l'action et les principes structurels qui en résultent au centre de l'analyse : le modèle de stratification de l'action de Giddens (1987). Insistant sur le nécessaire « accomplissement intersubjectif de sens » qui survient dans l'interaction sociale et qui autorise la production et la reproduction des institutions qui encadrent la vie sociale, ce modèle permet selon nous de bien contraster les propriétés distinctives des différents modèles de gouvernance analysés. On aura pris soin dans un premier temps d'amender ce modèle en retenant une conception du pouvoir différente et en ne mettant pas sur un même niveau d'analyse les « structures » et l' « action » (*structures and agency*).

Section liminaire : des amendements au modèle de stratification de l'action de Giddens

En opposition aux courants structuro-fonctionnalistes, la théorie de la structuration sociale met l'accent sur le rôle « structurant » de l'action. Les systèmes sociaux ne sont pas compris comme un ensemble de propriétés structurelles immuables mais comme des états qui émergent des relations de « dualité » entre l'action et la structure. Elle apparaît donc pertinente afin de comprendre comment il est possible de surmonter les difficultés liées à la gouvernance de l'eau dans un environnement institutionnel de plus en plus distribué². On détaille cette théorie avant d'en proposer quelques amendements qui rendront sa mise à l'épreuve sur la question de la gouvernance de l'eau plus opératoire. On avance que le cadre d'analyse ainsi remodelé permet *in fine* de rendre compte des mécanismes qui doivent soutenir l'élaboration de normes partagées autorisant une gouvernance efficace et durable de l'eau³.

La dualité du structurel

L'ambition qui alimente le projet scientifique de A. Giddens est de construire une théorie du social à partir d'une théorie de l'action qui se substituerait aux deux empires traditionnels de la sociologie : le structuro-fonctionnalisme et les sociologies interprétatives⁴. Selon l'auteur, le premier n'accorde pratiquement pas de place au "sujet humain" tandis que les secondes lui attribuent une place première.

Loin de rejeter l'une ou l'autre des approches⁵, A. Giddens propose plutôt de les articuler au sein d'une "dualité" susceptible de réconcilier les deux traditions précédentes : "la théorie de la structuration repose sur l'idée qu'il vaut mieux conceptualiser à nouveau ce dualisme et en faire une dualité : la dualité du structurel" (1987 ; p 31). Le sujet humain et la société (les systèmes sociaux) se trouvent alors intimement imbriqués : "la constitution des agents et celle des structures ne sont pas deux phénomènes indépendants, un dualisme : il s'agit plutôt d'une dualité. Selon la dualité du structurel, les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois le médium et le résultat des pratiques qu'elles organisent de manière récursive" (1987 ; p 75). Pour A. Giddens, la véritable question à laquelle il convient de répondre est la suivante : "comment l'interaction qui a cours dans les contextes de co-présence est-elle structurellement engagée dans des systèmes caractérisés par une grande distanciation spatio-temporelle ?" (1987 ; p 36).

² Par gouvernance, on entend « l'art ou de la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (firmes, États, collectivités locales, organisations non gouvernementales, associations ou instances internationales) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision. [...] Le terme de gouvernance vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé » (C. Baron, 2003 ; pp 329-330).

³ A la suite de Hodgson (2006), on propose d'envisager les normes comme le matériau constitutif de toute règle sociale, prenant la forme soit d'injonctions héritées socialement, soit de dispositions émergeant de dynamiques immanentes à la coordination d'acteurs. Contraignantes et habilitantes, elles sont le vecteur de la structuration sociale (en termes de production de sens et de valeurs) et politique (en termes de distribution du pouvoir) des systèmes socio-économiques ainsi que de leur durabilité (en ce qui concerne la reproduction de ces derniers). Leur dynamique est complexe : dotés d'un caractère « performatif », elles peuvent transformer les préférences des acteurs sociaux mais doivent également, pour être efficaces, évoluer en intégrant les effets de récursivité liés à l'actualisation des habitudes au cours de pratiques sociales récurrentes.

⁴ Comme le note l'auteur, « the theory of structuration begins from an absence : the lack of a theory of action in social sciences » (A. Giddens, 1979 ; p 2).

⁵ Selon lui, « ce type de confrontation constitue très certainement une "drôle de guerre", si jamais guerre il y eut. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas qu'une approche ait priorité sur l'autre » (1987 ; p 195).

Synthétisant différents apports, A. Giddens propose d'envisager les systèmes sociaux comme des ensembles de pratiques reproduites dans des cadres d'interaction. Si l'interaction dans un contexte de co-présence est un "composant de base de la « mise entre parenthèses » de l'espace-temps, qui est à la fois une condition et un résultat de tout regroupement humain" (1987 ; p 85), l'éphémère de l'interaction est en accord avec la fixité des formes de reproduction sociale : "la routinisation des rencontres contribue de manière déterminante à lier la rencontre éphémère à la reproduction sociale et donc, à l'apparente « fixité » des institutions" (1987 ; p 121). Autrement dit, "les systèmes sociaux n'existent donc que dans et par la continuité des pratiques sociales régularisées, pratiques qui se maintiennent via des rencontres dispersées dans l'espace-temps" (Y. Giordano, 1998 ; p 27).

Au final, l'interaction joue chez A. Giddens le rôle d'une unité d'analyse qui lui permet de construire sa théorie de la structuration. L'interaction est ainsi "le lieu de production et de reproduction des systèmes sociaux, par des agents compétents, situés dans l'espace temps et faisant usage de règles et de ressources" (ibid ; p 27). L'analyse de l'interaction sociale et de la compétence des acteurs est précisée dans le modèle de stratification qu'il élabore⁶.

Acteur compétent et stratification de l'action

La compétence de l'acteur réside "simultanément dans sa capacité à aller dans l'action et à prendre conscience des situations d'action pour la réalisation de ses motivations et la mise à jour des ressources de la structure" (D. Autissier ; 2000)⁷. Les acteurs sont donc jugés compétents s'ils sont capables de se construire une représentation de leur environnement d'action et de tenir compte de cette même représentation dans la réalisation de leur action. Etre compétent "relève donc davantage d'une forme d'agir réflexif que d'agir" (D. Autissier ; 2000).

De manière plus précise, en faisant de l'"acteur compétent" un être social capable d'articuler sa "conscience pratique" et sa "conscience discursive" au cours d'un même processus d'interaction⁸, l'analyse de la stratification de l'action permet de comprendre comment s'effectue l'"accomplissement intersubjectif de sens" (1993) au cours de l'interaction sociale (voir schéma) : en autorisant chaque acteur à expliciter sa "conscience discursive" via la communication (tout en continuant d'exercer un contrôle réflexif sur l'activité en train de se faire), le processus d'interaction sociale va permettre à ces dernières d'évoluer, de se transformer pour, au final, parvenir à une congruence des représentations détenues par chaque acteur et ainsi permettre une décision conjointe autorisant la reproduction / transformation de l'ordre social.

⁶ En postulant que le monde est co-construit par l'action et la structure, la théorie de la structuration sociale donne en effet une autre vision de la notion de compétence. Celle-ci n'est pas utilisée de manière autonome mais est toujours reliée à celle d'acteur sous la formule d'"acteur compétent".

⁷ A. Giddens (1987) définit en effet la compétence des acteurs comme "tout ce que les acteurs connaissent (ou croient), de façon tacite ou discursive, sur les circonstances de leur action et de celles des autres, et qu'ils utilisent dans la production et la reproduction de l'action".

⁸ Selon A. Giddens (1987), la *conscience pratique* est la capacité de l'acteur à enregistrer des stimuli environnants de manière à pouvoir les relier à ses propres activités. Elle représente un réservoir de "connaissances" qui constitue le sens commun dans les situations de co-présence sociale. Elle vise tout ce que les acteurs connaissent de manière tacite, tout ce qu'ils savent faire dans la vie sociale sans pouvoir l'exprimer de manière discursive. Le *conscience discursive* est l'expressivité d'un agent lorsqu'il fait un compte rendu de ses activités pour en expliquer les raisons. Elle renvoie à tout ce que les acteurs peuvent exprimer de façon verbale.

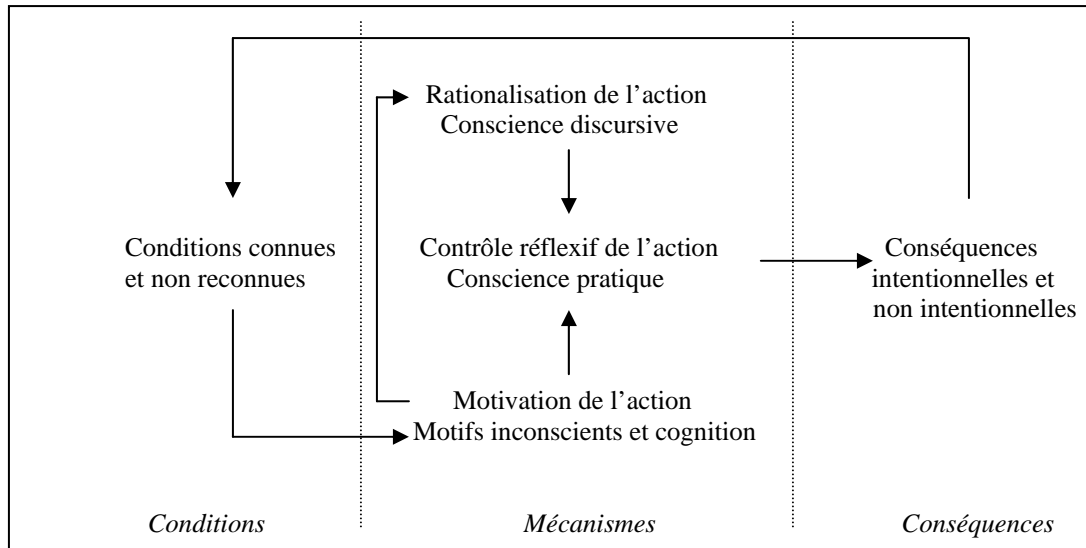


Figure 1 : Acteur compétent et stratification de l'action (A. Giddens; 1987)

Trois amendements à la théorie de la stratification de l'action

Si le modèle de Giddens présente l'avantage de placer l'interaction et la communication au centre de la vie sociale - et s'avère donc potentiellement éclairant afin de rendre compte des mécanismes qui doivent soutenir l'élaboration de normes partagées autorisant une gouvernance conjointe (entre les différents acteurs concernés) de l'usage de l'eau -, ce dernier souffre d'insuffisances analytiques qu'il convient de dépasser :

- A l'encontre de Giddens, nous ne considérons pas que les structures et les agences puissent être dotés du même statut analytique et ontologique : dans une tradition pragmatique, *nous avançons que les institutions sont premières et organisent de manière fondamentale la vie sociale*⁹. Les acteurs sont donc contraints de composer avec ces dernières (qui sont considérées comme étant à la fois contraignantes et habilitantes) ;
- Si Giddens propose bien d'analyser tout processus d'interaction comme étant l'expression d'une certaine forme de rapport de force¹⁰, la notion de pouvoir qu'il retient ne nous semble pas pertinente pour décrire la manière fine dont certaines normes de l'eau pénètrent les esprits des acteurs économiques sous l'effet d'injonctions récurrentes (locales, nationales et internationales). On préférera avoir recours pour cela au concept de pouvoir introduit par Foucault lorsqu'il aborde la

⁹ Reprenant l'expression de M. Archer (1995), G. Hodgson (2007) reproche par exemple à la théorie de la structuration d'opérer une « conflation » des structures et de l'action qui a pour conséquence de réduire considérablement l'épaisseur du monde social : « Structuration theory is forced to accept a *single* level of reality, with nothing (social or otherwise) 'above' it, and nothing (natural or otherwise) 'below'. One consequence of this is the denudation of the concept of social structure. Another is the neglect of the natural and biological substratum of all human activity» (p 103).

¹⁰ « Power is a feature of every form of interaction. (...) The production of an "orderly" or accountable social world cannot merely be understood as collaborative work carried out by peers : meanings that are made to count express asymmetries of power» (1993)

question de la gouvernamentalité¹¹.

- Enfin, à la suite des conventionnalistes (Bessy, Favereau ; 2003) et de certains régulationnistes (en particulier B. Billaudot ; 2007), il convient d'insister sur les différences de niveau d'institutions encadrant la vie sociale afin de rendre compte des échelles différenciées dans la gouvernance de l'eau en ce début de XXIème siècle. A l'encontre de Giddens dont l'analyse tend à l'ignorer, il convient donc de ré-insister sur la *stratification de la vie sociale en différents niveaux de réalité*¹².

I – La norme portée par les institutions internationales : le partenariat public-privé

Au cours de la décennie de l'eau (1980-1990), 100 milliards de \$ ont été investis dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Les résultats n'ont malheureusement pas été à la hauteur des espoirs. De nombreux dysfonctionnements ont été dénoncés (L. Breuil, 2005) : i) les projets sont surdimensionnés ou offrent un service inadapté aux besoins des populations ; ii) une attention insuffisante est portée à la maintenance des installations et des réalisations ambitieuses ont été ainsi abandonnées ; iii) les dépassements de coûts se sont révélés quasi systématiques (corruption et lourdeur administrative en étaient à l'origine). Tirant les leçons de ces différents échecs, la Banque Mondiale se fait alors le porte-parole d'un nouveau modèle qu'il s'agit de généraliser à l'échelle de la planète : le partenariat public-privé. On revient sur la genèse de ce dispositif institutionnel avant d'en proposer une évaluation en mobilisant le référentiel théorique introduit dans la section précédente.

L'avènement du Partenariat Public Privé : la création d'un « consensus global ».

Dans un rapport publié en 1992¹³, la Banque Mondiale soutient l'émergence d'un modèle original fondé sur le concept de gouvernance. Ce dernier se voit affublé d'un qualificatif normatif affirmé puisque l'institution n'hésite pas à parler de « bonne » gouvernance. La doctrine qui le sous-tend prône une réhabilitation de l'Etat mais aussi de la société civile (via les processus participatifs) et l'adoption de partenariats public privé. L'Etat est donc prié de respecter les règles d'efficience économique que sont la transparence, la décentralisation des pouvoirs et une nouvelle gestion publique. Il conserve une légitimité juridique dans la mesure où il lui est demandé de rédiger un code de l'eau et d'établir différents contrats (affermage, concession...) avec les opérateurs privés, présentés des acteurs incontournables afin de relever les divers défis de l'eau (notamment financiers).

La mondialisation des années 80 et 90 est une période de profondes mutations dans le domaine de la gestion de l'eau potable dans la mesure où l'on assiste à la diffusion d'un modèle unique, impulsé

¹¹ M. Foucault refuse en effet toute conception essentialiste du pouvoir (comme chose possédée) pour lui préférer une conception relationnelle, faisant de ce dernier une notion « en acte », une dynamique de circulation immanente pouvant découler sur des situations d'assujettissement mais aussi de libération. Les termes de la relation étant l'enjeu même de la dynamique relationnelle, le processus interactif débouche alors sur un précipité d'individualité qui invite à analyser la subjectivité des acteurs comme modelée par les rapports de pouvoir structurant la vie sociale.

¹² Comme le note G. Hodgson (2007 ; p 103), l'analyse de Giddens conduit à ce que « agent and structure are regarded as different facets of a unity. In contrast, several philosophers have proposed a layered ontology. The idea is commonplace in the philosophy of science: reality is irreducibly layered, with physical, molecular, organic, mental, human individual and social levels Everything belongs to a level and each level has, within bounds, some autonomy and stability. However, each layer is linked to, and dependent upon, other layers. Such a stratified ontology is essentially absent from structuration theory. The individual and the social levels are conflated into the central ground of the recursive structure».

¹³ Banque Mondiale (1992), *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank.

par les institutions internationales et fondé sur un présupposé qui fait du marché la forme de régulation la plus efficace. Les normes sont désormais élaborées au niveau international et s'appliquent au niveau local. La création de ces dernières se concrétise par l'apparition de nombreux groupes de réflexion qui débattent des liens entre accès à l'eau et développement. Ainsi, comme le rappelle M. Goldmann (2007)¹⁴, le vaste mouvement de privatisation des services de distribution d'eau potable dans les pays en développement durant la décennie 90 est le résultat d'une intense campagne menée par divers acteurs – au premier rang desquels figure la banque mondiale – et visant à créer un « consensus global » légitimant le rôle des entreprises privées dans leur conquête des marchés de l'eau à l'échelle mondiale : « Such concentrated effort to push a global privatization agenda does not, on its own, transform ; it requires active participation and contributions from actors in corporations, NGOs, think tanks, state agencies, and the media, across the global North and South ».

Ainsi, pour ne parler que du seul acteur qualifié de « think tank », on peut remarquer que c'est en 1994 que la Banque mondiale a proposé de créer la *Conseil Mondial de l'Eau (World Water Council)*, lui confiant la tâche d'élaborer une véritable politique mondiale de l'eau. Ces deux institutions, aidées des gouvernements français, canadiens et japonais et de grandes multinationales de l'eau, créent le *Global Water Partnership* qui a pour mission de réaliser les propositions élaborées par le Conseil Mondial de l'Eau. Pour se faire, il met sur pieds en différents points du globe des « technical centers », des centres techniques où se forment les cadres des pays sous développés pour gérer l'eau selon les principes défendus par ces différentes institutions (privatisation, libéralisation, tarification au coût complet...). On compte aujourd'hui une grosse soixante de centres à l'échelle mondiale. Afin d'assurer le financement des principes qu'elles ont élaborés, ces différentes institutions se dotent en 2002 d'une instance d'opérationnalisation : le *Panel mondial sur le financement des infrastructures en eau* (initiative conjointe du Partenariat mondial de l'eau, Conseil Mondial de l'eau et du 3^{ème} Forum mondial de l'eau de Kyoto)¹⁵. Enfin, une dernière institution influente identifiée par Goodman est le « World Commission on Water for the 21st Century » dont le rapport paru en 2001 et intitulé « A Water Secure World: Vision for Water, Life and the Environment » a fait grand bruit¹⁶. C'est donc une véritable « machine de guerre » qui s'est mise en place au cours des années 90 et qui a œuvré à créer et propager un consensus global d'inspiration libérale sur la gestion de l'eau à l'échelle mondiale¹⁷.

Si la fin des années 1990 marque un développement des PPP sur différents points du globe (Hugon, 2007), les grands groupes internationaux du secteur de l'eau ont essuyé de sérieux revers depuis le début du XXI^{ème} siècle (ces derniers n'ayant pas engrangé des bénéfices suffisants dans les pays en développement). Depuis 2003, les « trois sœurs » (Veolia, Lyonnaise des eaux et la Saur) qui avaient

¹⁴ L'auteur note ainsi : « As recently as 1990, fewer than 51 million people received their water from private water companies, and most water customers were in Europe and the United States. Just 10 years later, more than 460 million people were dependent upon a few global water firms for their water supplies, and the high growth areas were Africa, Asia, and Latin America. Industry analysts predict that by 2015, 1.16 billion people will be buying their water from Northern-based water firms ».

¹⁵ Notons que ce panel est présidé à l'époque par l'ancien président du FMI : M. Camdessus

¹⁶ Créée en 1998, cette institution regroupe un panel d'experts parmi lesquels figurent des chefs d'états comme Mikhail Gorbachev, Fidel Ramos (Philippines), Ketumile Masire (Botswana), Ingvar Carlsson (Sweden), des représentants de la Banque Mondiale comme Robert McNamara, Mohamed El-Ashry, Enrique Iglesias Ismail Serageldin, des dirigeants de grands groupes tels Jérôme Monod (Suez), Maurice Strong (Petro-Canada) et des dirigeants de fondations et commissions comme Yolanda Kakabadse (Rockefeller Foundation) et Gordon Conway (World Commission on Dams)...

¹⁷ Il est possible de mentionner une dernière unité, abritée derrière l'Unesco, appelée le « World Water Programm Assessment » et oeuvrant selon les mêmes principes sus-mentionnés

accumulé des contrats de distribution en différents points du globe ont donné un coup de frein à leurs politiques d'expansion. Le groupe Suez, le plus implanté dans les pays en développement, a par exemple annoncé en janvier 2003 son intention d'y réduire sa présence d'un tiers et de ne plus procéder à l'avenir qu'à des investissements financés par ses activités propres (échappant ainsi aux risques de change) et qui auraient un taux de rentabilité défini. Depuis 2002, toutes les multinationales essayent de se défaire de leurs activités dans le secteur de l'eau mais elles ont souvent du mal à trouver des acquéreurs¹⁸. L'une des raisons principales de cette évolution est que les pays en développement étaient incapables d'assurer les taux de rendement exigés par les capitaux internationaux.

Des normes globales faisant abstraction des réalités locales

Ce progressif désengagement des multinationales de l'eau est également à relier à la levée de boucliers qu'a suscitée un peu partout dans le monde la privatisation des services de distribution de l'eau. La très vive réaction de la société civile bolivienne, qui a conduit à la résiliation du contrat pour la distribution d'eau dans la ville de Cochabamba en 2000, a été le premier et le plus emblématique d'une série de retournements de situation¹⁹.

Afin de comprendre cette impopularité, il convient dans un premier de pointer le comportement des firmes multinationales elles-mêmes. Premièrement, elles n'ont pas pu satisfaire la demande des populations les plus défavorisées : cherchant en premier lieu à rentabiliser les capitaux investis, elles ont bien souvent, parfois contre leurs engagements initiaux, contribué à l'envol du prix du m³ et concentré leurs opérations d'extension des branchements en direction des populations les plus favorisées car solvables (voir Hall et Lobina (2007) pour un panorama général et K. Bakker (2007) sur le cas précis de Djakarta). Cette stratégie – faisant fi de considérations d'égalité d'accès et d'équité dans le service rendu – s'est en outre révélée peu efficace économiquement. Une étude de la Banque Mondiale (2002) a montré que les taux de rendement du capital investi dans les infrastructures des pays en développement, y compris la distribution d'eau, étaient nettement inférieurs au coût du capital.

¹⁸ Bechtel a mis en vente ses participations dans le secteur de l'eau pendant plus d'un an; elles ont finalement été rachetées par une banque publique de développement. La filiale des eaux du groupe Bouygues, SAUR, numéro quatre mondial, était en vente depuis deux ans avant d'être rachetée par un investisseur financier qui n'a accepté de reprendre que ses activités en Europe. Thames Water, numéro trois mondial de la distribution d'eau, a été officiellement proposé à la vente en novembre 2005 pour être finalement vendu à un investisseur financier en octobre 2006 après s'être défait de la plupart de ses activités dans les pays en développement. En 2006, le groupe Suez lui-même a fait l'objet de deux offres publiques d'achat de sociétés intéressées pas ses activités dans les secteurs du gaz et de l'électricité, aucun candidat ne voulant de son département international de l'eau.

¹⁹ En 2004, à El Alto, quartier pauvre de La Paz, une réaction similaire a eu pour conséquence l'annulation du contrat de concession accordé à Suez dans cette ville. La concession de Suez à Manille (Philippines) faisait l'objet d'un conflit virulent avec le régulateur et, en 2006, le secteur de l'eau était renationalisé à hauteur de 84%. L'effondrement de l'économie argentine a sonné le glas des concessions pour la gestion de l'eau dans les villes de Buenos Aires et Santa Fe, leurs titulaires n'ayant pu contraindre le gouvernement à leur assurer des bénéfices garantis en dollars. En Afrique, des contrats ont été résiliés en Gambie, au Mali, au Tchad, à Nkonkobe (Afrique du Sud) et à Dares- Salaam (Tanzanie). La privatisation s'est heurtée à des mouvements de rejet similaires dans les pays développés : aux États-Unis par exemple, la ville d'Atlanta a mis un terme à la concession de Suez estimant qu'une exploitation publique serait d'un meilleur rapport. Au Royaume-Uni aussi, après 17 années de privatisation de l'eau, une majorité de la population (56%) se prononce en faveur d'un retour à la gestion publique d'après les résultats d'un sondage d'opinion réalisé en juin 2006.

De manière plus fondamentale, il semble que l'échec des PPP soit dû à une inadéquation entre les discours globaux et la réalité des pratiques locales. Ainsi, dans le domaine de l'eau, les normes élaborées par les institutions internationales sont supposées être appropriées par les acteurs locaux et mises en œuvre au cours de processus participatifs pacifiés débouchant sur des consensus généralisés. La « neutralité politique » (J. Theys, 2003) supposée des PPP est cependant remise en cause par de nombreux auteurs qui, informés par des études de terrain poussées, n'hésitent pas à parler de « gouvernementalité » (au sens de M. Foucault) plutôt que de « bonne gouvernance ». Ainsi, R. Boelens écrit-il dans son étude consacrée à la gestion de l'eau en Amérique Latine et, plus spécifiquement, à la place dévolue aux populations indigènes dans les processus « participatifs » :

« [In the new contemporary nation-states, we assist at] a new and different symbology of power, which is espoused in modernization and development discourses as well as in neo-liberal economic policies. It aims to include, not to exclude; it pretends to provide universal benefits, while in fact extending state control and the cultural orientations of national and international power holders. Within this context, the recognition and balanced valuation of local beliefs and practices is necessarily precluded because any legitimisation of these local norms calls into question the supposed monopoly of the state and market ideology over rationality and legitimate culture. [...] This horizontal, disciplining power functions because it penetrates people and society as a whole. "This power is exercised rather than possessed; it is not a 'privilege', acquired or preserved, of the dominant class, but the overall effect of its strategic positions – an effect that is manifested and sometimes extended by the position of those who are dominated" (Foucault, 1978). (2006, pp 53-54)²⁰.

L'échec des PPP semble donc lié à une sous-estimation des difficultés liées à l'emboîtement des niveaux de coordination dans la gestion de l'eau à l'échelle mondiale. Plutôt qu'à une démarche à dominante holistique (le global étant premier et le local n'étant ressaisi qu'*a posteriori*), il s'agit de s'orienter vers une « économie politique du détail » (D. Lorrain, 2003) mettant l'accent sur la modification « génétique » des institutions liées à la gestion de l'eau dans les pays en voie de développement :

« en matière institutionnelle ce qui manque est de comprendre la construction des institutions comme un processus d'assez longue durée, avec des choix incrémentaux et des bifurcations, des moments de calme et d'accélération. Reconnaître cette dimension temporelle des institutions conduit sans doute à une autre approche. Plutôt que de vouloir changer les institutions de ces pays, en apportant un autre modèle, il s'agit de les comprendre et de les modifier « génétiquement » en s'appuyant sur leurs propriétés internes pouvant autoriser une mutation. Ceci suppose un autre regard. Il ne s'agit plus seulement de dire à ces pays, voilà ce que vous devez faire, mais de comprendre finement comment ça marche pour réformer les choses. Après une première approche macro-économique qui débouche sur une vision holistique des choses, nous avons besoin d'une économie politique du détail »²¹.

En mobilisant l'analyse en termes de stratification de l'action proposée par Giddens, il est possible de dire que le PPP s'avère au final une norme défailante dans la mesure où elle induit un « plaquage » d'institutions globales sur des réalités locales en faisant fi des institutions déjà existantes, de la récursivité des pratiques et en évacuant de l'analyse la dimension politique de la nécessaire appropriation de ces institutions par les différentes parties prenantes (populations locales, ONG, ...). On peut alors résumer le PPP de la manière suivante :

²¹ Une telle perspective sera analysée plus en détails dans la section 3.

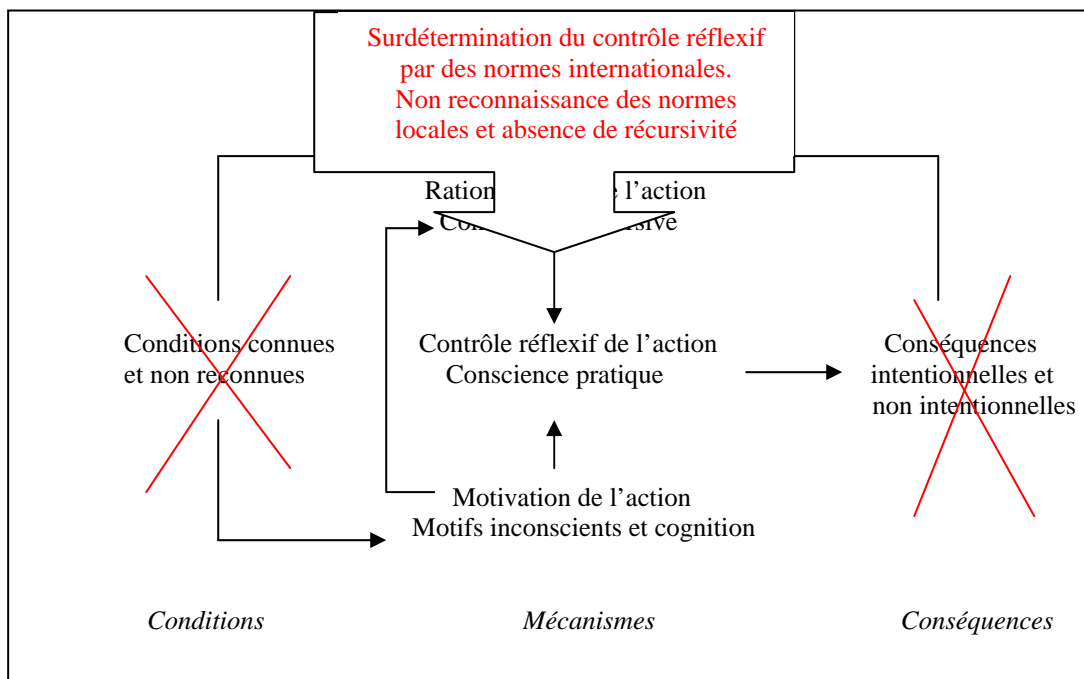


Figure 2 : Le modèle de gouvernance porté par les institutions internationales

Notons pour finir que la participation des populations locales prônée par le PPP se révèle dans la majorité des cas n'être qu'un leurre : pour de nombreux analystes, la participation serait bien plus financière que décisionnelle (C. Baron, A. Isla ; 2003) ou renverrait à une « propédeutique » n'ayant comme seul objectif l'apprentissage des mécanismes marchands par les populations locales (S. Jaglin, 2005).

II – La norme appropriée par les multinationales de l'eau : la RSE.

« Censée combler le vide réglementaire ouvert par le démantèlement du fordisme et par la mondialisation.... » (G. Besse, 2005 ; p 992), la responsabilité sociale des entreprises (RSE) se présente bien plus comme une norme appropriée ou « capturée » par les firmes privées sous l'effet d'incitations internationales et nationales (principes directeurs de l'OCDE, le Global Report Initiative, Global Compact de l'ONU, le Livre Vert de L'union européenne de juillet 2001, et, en France, la loi NRE du 15 mai 2001) que comme une norme spontanée²². On repère cependant depuis quelques années – chez certains acteurs économiques - une volonté délibérée d'influer sur les modes de production existants et de s'engager à respecter les droits sociaux des populations desservies.

²² Pour une analyse des nouveaux rapports qui se jouent entre Etats et entreprises autour de la RSE, voir F. Cochoy (2007). Cet auteur parle en particulier de « capture » de la notion de RSE par les multinationales : « G. Stigler avait souligné la capacité des entreprises à « capturer » grâce au lobbying la régulation publique à leur profit. LA RSE semble enrichir ce modèle, en ajoutant à la capture synchrone des lobbyistes, une capture *ex-ante*, qui consiste pour les acteurs privés à tenter de prévenir, anticiper, orienter ou même préparer de futures régulations publiques, et même une capture *ex-post*, qui consiste pour les même acteurs à convertir les règles auxquelles ils sont soumis en un lieu en autant d'engagements volontaires en un autre point de la planète où ces règles, nullement requises par le droit local, apparaissent alors comme des outils au service de la stratégie discrétionnaire de la firme ».

Comme le fait remarquer C. Demazière (2007), traiter correctement de la RSE implique de rendre compte de manière différenciée de la stratégie des grandes entreprises vis-à-vis de cette notion : il est alors possible de distinguer les « minimalistes », les « légalistes » et les « volontaristes » (pp 84-85). Les grandes multinationales de l'eau ayant pris conscience depuis le début des années 2000 que la marché de l'eau potable n'était pas un marché au sens classique du terme²³, elles peuvent être tentées de voir dans la RSE un moyen de mieux adhérer aux spécificités locales des marchés considérés et ainsi d'articuler plus finement les intérêts des différentes parties prenantes au sein de sociétés concrètes (K. Abeysuriya, C. Mitchell, S.White ; 2007)²⁴. C'est à l'analyse de cette stratégie que l'on consacre cette section, en étudiant deux dimensions de la RSE : les investissements socialement responsables et l'organisation de la gestion des firmes considérées.

Eau et investissement socialement responsable : des normes locales fréquemment contournées

On s'appuie ici sur une étude détaillée de E. Nwankwo et alii (2007) analysant l'impact des différentes modalités d'investissements socialement responsables (ISR) sur la distribution d'eau potable au Nigéria. Ces auteurs distinguent quatre modalités différentes dans l'implémentation d'une stratégie d'ISR en ce qui concerne le domaine de la distribution d'eau potable (figure 3). On introduit les résultats présentés portant sur leur efficacité relative avant d'en discuter les principales conclusions.

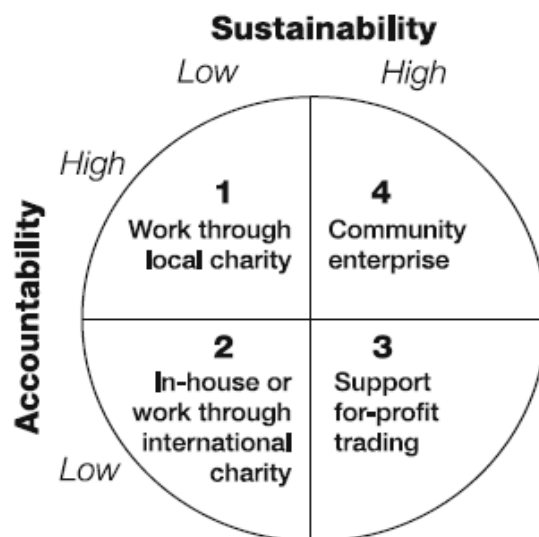


Figure 3 : Une typologie des stratégies d'ISR dans le domaine de la distribution d'eau potable

²³ Selon D. Lorrain (2004, p 263), « le marché ne fonctionne pas comme celui des autres produits industriels avec une forte loi des rendements d'échelle qui donne un avantage déterminant à l'acteur de grande taille. Ici, la connaissance des mœurs, des réseaux politiques, des attentes des salariés s'avère tout aussi stratégique. De plus, une fois sélectionnés, les opérateurs doivent partager ce pouvoir de monopole. Leur propriété des actifs est limitée. Ils doivent donner des informations à la puissance publique et aux usagers. Cette exigence est tout sauf un mot creux. La distribution d'eau potable est historiquement une activité très encadrée, par des normes, des obligations réglementaires, des règles commerciales ».

²⁴ Ainsi, selon ces auteurs, « the CSR discourse may be strengthened by a broad acknowledgement of the relationship between business and society. Businesses are not natural entities but are given 'substance' through the legal and social context in which they are created. Thus, they are co-constituents of their social context and the network of relationships it comprises ».

La Charité locale fait partie d'une version faible du développement. Ainsi, comme le montrent les auteurs, les expérimentations de Chevron Nigeria Ltd et de Elf visant à financer des ONG ayant pour but d'étendre les infrastructures de distribution d'eau potable se sont révélées inopérantes car elles n'induisent pas de transfert de savoir faire (ou de formation de capital social) et contribuent à maintenir les ONG dans une situation de dépendance financière²⁵.

La création d'un département interne aux grandes multinationales afin de traiter de la question de leur « responsabilité » s'avère lui aussi peu concluant : les expériences de Unilever Industries, Coca-Cola Bottling Company et the Seven-Up Bottling Company à Aba montrent qu'en cas de ralentissement de l'activité économique, le département n'est guère alimenté financièrement et que les départements considérés ont plus tendance à « parler pour » qu'à « être à l'écoute » des communautés locales (« In-house departments or units tend to “speak for” rather than “listen to” the community, p 97).

La troisième stratégie consiste à financer une entité locale afin qu'elle développe une activité économique en recherchant à en tirer un profit. Dans bien des cas, la stratégie de l'entité locale se révèle être une simple déclinaison de stratégie de l'investisseur et apparaît déconnectée des préoccupations locales en matière de réduction de la pauvreté²⁶.

Attardons nous pour finir sur la stratégie présentée comme la plus pertinente par les auteurs : la création d'entreprise communautaire. Les entreprises communautaires sont définies comme des « organisations à but non lucratif dont tous les revenus sont réinvestis dans l'activité ou la communauté qu'elle sert. Elle combine des objectifs sociaux et commerciaux et est donc souvent présentée comme une organisation hybride. [...] Ce sont en outre des organisations multifonctionnelles qui prennent des décisions stratégiques sur la base de considérations locales » (p 97). Les entreprises communautaires ont connu un fort développement ces dernières années au Nigéria à travers le *Abia State Community-Based Poverty Reduction Program (ABCPRP)*. Partiellement financé par la Banque Mondiale, ce programme garantit 90% du financement d'un projet d'une entreprise communautaire, les 10% restant devant être trouvés par l'entreprise elle-même. Cette dernière doit donc élaborer un « business plan » et donner toutes les garanties que l'activité sera bien gérée et pilotée efficacement. En 2007, on recensait 200 projets d'entreprise communautaire dans l'Etat d'Abia.

Si l'entreprise communautaire apparaît *a priori* parée de toutes les vertus, il convient de bien avoir à l'esprit les dérives potentielles de telles configurations organisationnelles. Un article récent de B. Page (2003) portant sur la gestion communautaire de l'eau dans la province du Nord-Ouest au Cameroun vient en effet écorner cette image vertueuse. Les communautés seraient ainsi décrites comme des agents de marchandisation de l'eau (« agents of commodification »). Ainsi, alors que la

²⁵ “However, the donation of resources to local charities is in many respects a limited approach to CSR. In particular, many charities and voluntary-sector organizations simply lack the competencies to deliver social outcomes effectively and are often unable to provide a social good beyond the period of the investment. Philanthropic donations reinforce these weaknesses because they create a resource dependency, which impedes the development of third-sector organizations. As a result, these organizations are unable to plan for the long term; nor can they build the competencies necessary to achieve high levels of effectiveness with respect to their social priorities » (2007; p 96).

²⁶ “Owners of local firms may prioritize the profitability of their firms over the needs of local residents, leading to a concentration of activity in areas where there are opportunities to maximize revenues, while leaving other areas poorly served” (2007; p 97).

distribution de l'eau potable était gérée publiquement par La Société Nationale des Eaux du Cameroun depuis 1984, un vent de protestation sociale a conduit le gouvernement à confier au début des années 90 la gestion de l'eau à une communauté de la province (les Kumbo) : ces derniers rebaptisent alors l'organisme gestionnaire en KWA (Kumbo Water Association). Durant la seconde moitié des années 90, la KWA est érigée en modèle de gestion devant les succès accumulés (confiance des clients, augmentation du nombre de clients, recouvrement des coûts, gestion « patrimoniale » et extension du réseau, transparence de gestion, éducation des consommateurs, bon traitement des salariés...). Les choses se gâtent cependant au début des années 2000 et les signaux négatifs témoignant d'une gestion défectueuse s'accumulent : recours accru au travail volontaire, réduction des salariés et extension du recours à la sous-traitance, réduction des dépenses de traitement des eaux... Cependant, le problème le plus aiguë semble être la dépendance accrue de la communauté vis à vis d'une organisation suisse spécialisée dans la gestion communautaire de l'eau : Helvetias. Confronté à l'épineux problème du financement du renouvellement du parc de distribution devenu vétuste (781 millions FCFA), le KWA s'est tournée vers Helvetias pour pallier aux insuffisances financières de sa propre communauté. Helvetias a accepté d'allouer la somme requise en l'assortissant d'une conditionnalité : l'instauration d'une taxe par m³ prélevée auprès des consommateurs. Mise en pratique, cette mesure apparaît bien délicate : i) elle se révèle politiquement difficile à assumer dans la mesure où la communauté Kumbo s'était violemment opposée à l'opérateur public sous prétexte qu'il voulait instaurer des taxes sur l'eau ('Bring free water back to the people' était le slogan de l'époque) ; ii) elle met en difficulté certaines populations faiblement solvables.

L'histoire de la gestion communautaire de l'eau dans la province du Nord-Ouest témoigne donc de la faiblesse du modèle lorsque la communauté se voit confrontée à la nécessité de réaliser des investissements d'envergure dépassant ses propres capacités de financement. Le recours à des partenaires institutionnels peut se révéler problématique dans la mesure où ces derniers peuvent être tentés d'imposer leurs propres normes (essentiellement d'ordre financier) au détriment de normes plus locales intégrant les questions de justice et de cohésion sociale. Cela dit, le cas de la gestion communautaire « Kumbo » témoigne d'enjeux encore plus profonds : « The politicians of the national elite reinforce a communitarian reading of events in order to pursue their wider national agendas of privatisation and political hegemony. In the context of cherry picking of profitable water supplies by international water companies the state is afraid that it will be left with a rump of unprofitable supplies. Shifting responsibility for these onto local communities solves this problem and absolves the state of further financial demands. The international funding bodies also support this communitarian interpretation of events in order to pursue their wider agenda of commodifying water, of fostering the idea that water should be managed as an economic resource » (B. Page, 2003 ; p 496).

RSE et organisation de la gestion de l'eau : l'instrumentalisation d'une norme au service d'un repositionnement stratégique.

S'engager de manière conséquente dans une politique de RSE nécessite a priori une profonde rationalisation de l'organisation de leur gestion par les multinationales qui en font le choix. Les principales multinationales de l'eau ayant ratifié les différents textes internationaux relatifs à la RSE (principes directeurs, Global Compact...), on pouvait donc s'attendre à observer l'implémentation de nouveaux dispositifs de gestion afin d'articuler et de rendre cohérents les intérêts et attentes des diverses parties prenantes impliquées dans la gestion de l'eau au niveau d'un territoire. A l'instar de ce qui est introduit au sein des firmes les plus « volontaristes » (Demazière, 2007), l'enjeu est en

effet de ressaisir – via des processus participatifs - les normes, règles et conventions propres à un territoire donné, les attentes des pouvoirs publics et des consommateurs afin d'assurer un service respectueux de l'environnement et des droits fondamentaux de la personne humaine (notamment concrétiser la notion de « droit à l'eau » afin d'oeuvrer à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement). La nouvelle « Charte d'engagements pour une gestion durable de l'eau » élaborée par La Lyonnaise en 2007 et publiée sur de multiples supports porte d'ailleurs la firme des plus belles intentions en la matière. En effet, elle s'engage via ce document à :

- prévenir la pollution de la ressource en eau ;
- garantir l'alimentation en eau en période de sécheresse ;
- lutter contre le gaspillage ;
- rendre à la nature une eau plus propre ;
- promouvoir la boisson eau du robinet ;
- participer aux plans climats des collectivités locales ;
- aider les plus démunis à payer leur facture d'eau ;
- faciliter l'intégration dans l'emploi ;
- valoriser les hommes et les femmes du service de l'eau ;
- sensibiliser les jeunes et les moins jeunes générations à la gestion durable de l'eau ;
- renforcer le contrat de confiance avec nos clients ;
- contribuer au débat démocratique sur l'eau.

Or, force est de constater, que derrière les rapports - luxueux et circonstanciés - de RSE rédigés par Suez et Veolia depuis 2001, transparaît une réalité qui a peu à voir avec le concernement éthique (en particulier vis-à-vis des populations pauvres) que sous-tend la mise en place d'une véritable politique de RSE. Ainsi, comme le fait remarquer de manière assez crue D. Lorrain dans son analyse de la stratégie développée par La Lyonnaise des Eaux au cours des dernières années (2005 ; p 356) :

« [Aux côtés de la charte sociale], d'autres dispositifs confortent cette affiche « durable et éthique ». [...] Suez se lance, vers 1999, dans une réflexion sur les actions institutionnelles à conduire pour relever le défi de l'accès à l'eau potable dans les pays les plus pauvres. Le groupe élabore un projet : « la bataille de l'eau » participe activement à différentes manifestations internationales : sommet de Johannesburg 2002, sommet de Kyoto 2003, rapport Camdessus. Toutes ces actions ont une composante externe. Elles visent à diffuser une certaine image du groupe. Elles ont aussi une portée interne. Elles permettent de multiplier les échanges et renforcent les mises en connexions. Pour le moment, il ne semble pas que le message passe bien dans la communauté internationale si on en juge par les classements publiés chaque année par le *Financial Times : World's Best Respected Companies*. Le groupe ne fait pas partie des trois « utilities » distinguées pour 2002. Surtout, les fermetures « réalistes » de 2003 apportent un démenti cinglant à tout le projet de la « bataille de l'eau ». Suez peine à faire tenir ensemble des valeurs opposées : le ROCE (*return on capital employed*) et le développement durable dans les pays pauvres »

Derrière ce constat se cache selon nous un virage stratégique assez important opéré par les multinationales de l'eau : se redéfinissant en simples « opérateurs » disposant d'une compétence technologique pointue à même d'apporter un début de réponse aux enjeux environnementaux majeurs auxquels la planète est désormais confrontée (réchauffement climatique, sécheresse, pollutions...), les multinationales de l'eau ne prétendent plus apporter une réponse globale au problème de l'accès à l'eau (tâche désormais dévolue selon elles aux pouvoirs publics), mais contribuer – à travers l'élaboration de solutions technologiques novatrices (dessalement de l'eau de mer, traitement de eaux usées, traitement des pollutions...) au délicat problème de l'assainissement

des eaux à l'échelle mondiale. Ce faisant, elles évacuent le volet social de leur stratégie de RSE (trop politiquement sensible) et mettent en avant leur contribution environnementale. Une publication récente de deux personnalités de Veolia (A. Frérot, directeur général de Veolia eau et N. Renard, direction générale des collectivités publiques) vient éclairer de manière assez explicite ce repositionnement stratégique (2007).

« De nouvelles raretés invitent à créer de nouvelles ressources. Les eaux usées ont ainsi gagné leur statut de ressource. Si ce que l'on croyait pléthorique est devenu moins abondant, ce que l'on regardait comme un déchet s'est transformé en ressources. L'eau usée, cette « eau hostile » est désormais devenue ressource là où l'eau est insuffisante, la solution réside moins dans le partage de la rareté que dans l'emploi de ressources alternatives. [...] Le dessalement de l'eau de mer comme le recyclage des eaux usées, renforce l'autonomie d'un pays pour son alimentation en eau et permet de réduire ou d'éviter les importations d'eau de l'étranger »

« Parce que le droit à l'eau est fondamental, il doit devenir effectif. Or, qui dit instauration d'un droit dit instauration d'une créance avec un débiteur en charge de l'honorer. [...] Celui-ci ne peut être que les autorités locales puisque dans la plupart des pays, ce sont elles qui assurent l'alimentation en eau ».

« L'intervention des opérateurs privés dans les services d'eau demeure très marginale à l'échelle de la planète : ils ne desservent que 5% de la population mondiale. Il est donc vain d'espérer que les énormes investissements à réaliser dans l'eau puissent être en majeure partie financés par eux. De surcroît, ce n'est pas leur rôle : un opérateur n'est pas un banquier »

En résumé, il nous semble donc que les politiques de RSE menées par les grandes multinationales de l'eau témoignent d'une instrumentalisation de cette notion afin d'opérer un repositionnement stratégique qui permet à ces dernières de s'affranchir des trop fortes contraintes liées au marché de la distribution d'eau pour se concentrer sur le marché - hautement profitable et moins risqué - de l'assainissement²⁷. Il est alors possible de résumer la stratégie de RSE menée par les grandes firmes multinationales comme suit :

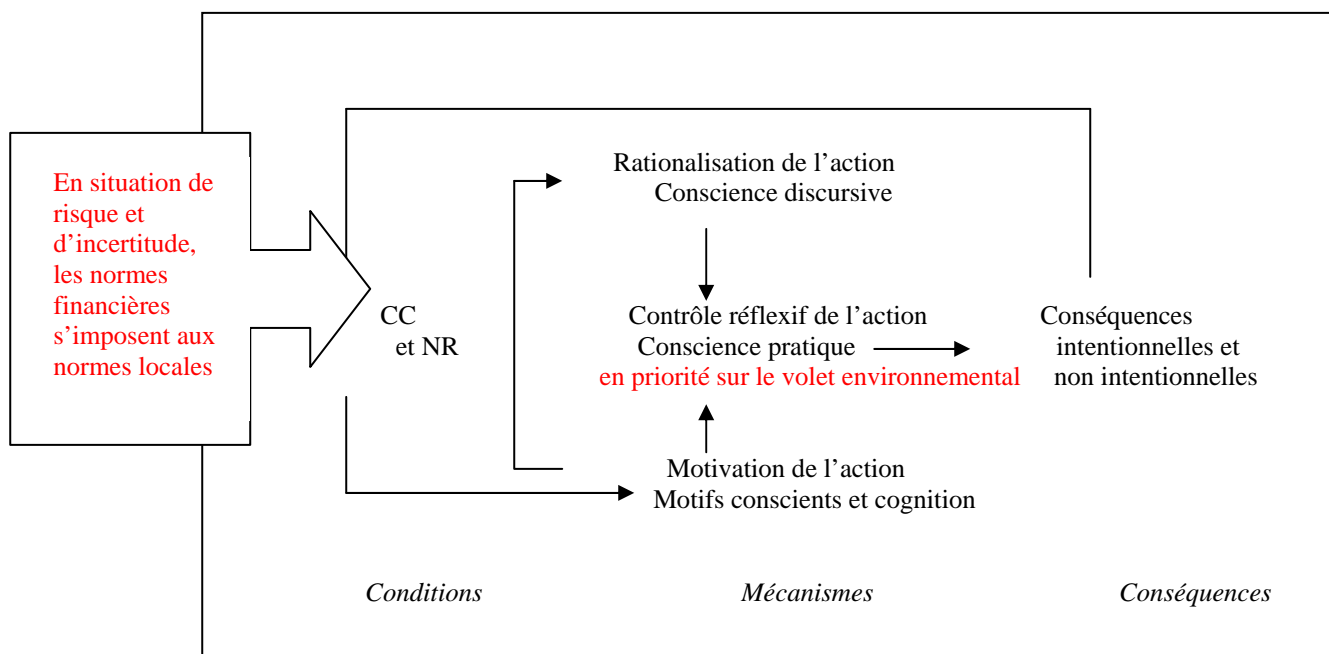


Figure 4 : Le modèle de gouvernance pratique par les entreprises privées

²⁷ Ce n'est sans doute pas un hasard si l'année 2008 a été déclarée « année de l'assainissement ».

Notons pour finir, que cette instrumentalisation de la notion de RSE peut en dernier ressort se retourner contre les firmes multinationales car certains acteurs, au fait des derniers développements sur la force juridique des principes directeurs ou des chartes éthiques, peuvent s'engager dans des opérations de « contre-capture » (F. Cochoy, 2007) afin de placer les multinationales face à leurs engagements pris dans ces documents. C'est précisément l'objet de la démarche engagée par l'association SHERPA, qui se concrétise notamment par une action juridique contre Suez en Argentine, en se basant sur le fait que les principes directeurs sont entrés dans la sphère du droit contraignant. Ainsi comme le fait remarquer Y. Quéinnec : « Nous considérons en effet, que les instances judiciaires et arbitrales qui disent le droit constituent naturellement des lieux d'application des *Principes directeurs*. En effet, ces juridictions disposent d'une latitude d'interprétation du droit qui ne leur interdit pas de le situer dans un contexte plus large et de recourir aux principes coutumiers. La coutume présente l'avantage indéniable de respecter la souveraineté des Etats dans la mesure où 1) rien n'oblige les acteurs en charge de dire le droit de la prendre en considération et 2) que les règles coutumières peuvent être utilisées, à leur discrétion soit comme source d'interprétation d'un droit national, régional ou international existant, soit comme source de droit substantiel » (2007 ; p 4).

III – Une diversité de normes *ad hoc* émanant des pratiques de la société civile : le bricolage institutionnel

Face aux défaillances de la norme portée par les institutions internationales et de celle appropriée par les multinationales, la gestion de l'eau potable dans les pays en voie de développement risque donc d'apparaître bien chaotique et moribonde. Or, même si l'exercice apparaît difficile pour les acteurs concernés, il semble que, de leurs pratiques, émerge une diversité de normes se présentant comme des solutions micro-locales répondant de manière assez efficace aux problèmes de gestion de l'eau. Ainsi, comme le note B. Collignon (2007), « loin des solutions simplistes, il existe des opérateurs qui ont mis en place des systèmes de distribution de l'eau efficaces, permettant de fournir un bon service public dans les zones a priori défavorisées (populations à bas revenus, quartiers irréguliers, zones périurbaines, centres ruraux...). Leur succès ne repose pas sur des options technologiques originales [...]. Il repose sur la qualité de la relation avec la clientèle et sur des relations apaisées avec les instances de régulation ».

Les pays les plus emblématiques de ces « succès » en Afrique sont le Mozambique, La Côte d'Ivoire et le Burkina Faso et leur politique se caractérise - selon B. Collignon - par quatre principes fondamentaux : i) adapter le service à la demande des clients et non à des normes techniques irréalistes, ii) promouvoir des partenariats public-privé locaux, iii) canaliser les fonds vers les zones défavorisées et iv) développer l'offre dans les bidonvilles sans attendre la restructuration foncière. Si ces principes ont montré leur efficacité sur certains territoires, il ne semble toutefois pas systématiquement généralisables : les spécificités institutionnelles et organisationnelles des cas étudiés – à savoir la robustesse des organismes gestionnaires (ONEA au Burkina Faso, SODECI en Côte d'Ivoire), l'existence de principes clairs énoncés par la classe politique (Maputo au Mozambique), la nature du tissu d'acteurs locaux (présence forte de PME)...- rendent problématiques l'exportation de tels principes. Ce que l'on observe le plus fréquemment, c'est l'existence d'« arrangements locaux » qui, tant bien que mal, viennent combler le vide institutionnel laissé par les gestionnaires de l'eau – publics ou privés – incapables d'assumer une mission de service public généralisée.

Des expériences récentes mettent ainsi en évidence les conditions auxquelles le secteur informel peut être organisé et régulé, en adaptant les normes et objectifs officiels aux conditions d'exercice des petits artisans de l'eau et en redéfinissant des contraintes de services compatibles avec leur adaptabilité à un marché irrégulier et atomisé. Leur but ultime est la légalisation des marchés locaux de l'eau et à la reconnaissance de leurs opérateurs privés²⁸. Parmi ces activités « non institutionnelles », S. Jaglin (2001) en retient essentiellement deux : la revente de voisinage et la revente par colportage.

Un autre exemple de gouvernance micro-locale de l'eau est donné par M. Llorente et M.H. Zerah dans leur analyse de la gestion de l'eau en Inde. Reprenant les travaux de Tovey, elles montrent comment l'instauration de *gali taps* (robinets d'allées) dans certains bidonvilles de Dehli génèrent des relations informelles entre les divers acteurs de la ville (police, élus locaux, parlementaires et employés de la *Dehli Water Board*) et façonne une certaine forme d'action collective en favorisant l'émergence de normes qui viennent régir le fonctionnement de ces robinets. Ainsi :

« les *modus operandi* admis implicitement par tous varient en grande partie selon le contexte local de la ressource et concernent la répartition de la ressource et le mode de gestion du service. Ils s'établissent sur la base d'un système hiérarchique à plusieurs niveaux d'attribution des droits. Les ménages ayant contribué financièrement aux *gali taps* sont détenteurs des droits premiers sur le service. Des droits résiduels sont ensuite attribués aux locataires puis aux ménages situés à proximité des points d'eau. [...] [L'avantage d'un tel système] est qu'il permet d'articuler de manière fine valeur d'usage et valeur sociale de l'eau aux circonstances éprouvées » (pp 188-189).

Ces diverses expériences micro-locales témoignent au final de la possible émergence de normes à partir d'un processus qui articule les règles codifiées avec les croyances tacites et valeurs socialement encastées dans les pratiques quotidiennes. C'est ce que F. Cleaver, en s'inspirant des travaux de Douglas (1987) et Giddens (1987) nomme le « bricolage institutionnel » (*institutional bricolage*) :

« I suggest that it is a false dichotomy to pose the realm of « traditional » informal and socially embedded institutions against a « modern » domain of rationality designed comities or formal structures, and to suggest that one is likely to be better than the other at resolving conflicts or managing natural resource use. Local resource management arrangements are a complex blend of formal and informal, traditional and modern. The evolution of collective decision-making institutions may not be the process of conscious selection of mechanism fit for the collective action task but rather a messier process of piecing together shaped by individuals acting within the bounds of circumstantial constraint. Institutions so derived may survive partly due to the legitimacy bestowed by “tradition”, the moral command of what went before over the present (Giddens, 1987). Institutions are formed through processes of bricolage in which similar arrangements are adapted for multiple purposes, are embedded in networks of social relations, norms and practices and in which maintaining social consensus and solidarity may be equally as important as optimum resource management outcomes” (pp 16-17)

²⁸ Comme le note S. Jaglin (2001) « cette démarche s'inscrit dans des politiques qui visent à favoriser les initiatives de revente d'eau afin de dynamiser les marchés locaux et d'instaurer une réelle concurrence entre les modes de desserte, visant ainsi trois objectifs principaux : faciliter l'accès à l'eau, réguler les prix sur le marché (la concurrence est censée maintenir les tarifs à un niveau accessible en éliminant les rentes), créer des emplois ».

Partant des institutions qui structurent le cours de la vie des populations concernées et invite à les faire évoluer via un processus d'«improvisation» devant aboutir à de nouvelles normes négociées collectivement (voir l'exemple de la communauté détaillé dans l'article de F. Cleaver), le processus de bricolage institutionnel semble donc être à même de combler – au moins en partie - le vide institutionnel laissé par l'échec des visions portées par les puissances publiques et les grandes institutions internationales. Ayant un fort contenu *ad hoc*, ce modèle de gouvernance ne nous dit cependant rien sur la difficile étape de la généralisation des solutions ayant émergé au cours du processus de négociation (voir figure 5).

En effet, toutes ces expériences de bricolage institutionnel ne risquent-elles pas de conduire à l'existence de dispositifs sous-normés pour une partie de la population ? Comme le note S. Jaglin (2001), « si l'accès de tous à l'eau potable ne requiert pas le raccordement universel, l'universalisation du service suppose en revanche qu'aient été prévus des mécanismes de mutation et de coordination des divers modes d'approvisionnement, encore trop souvent conçus et gérés de manière cloisonnée ». Consciente du problème, F. Cleaver préconise une articulation des institutions « bureaucratiques » et des institutions « socialement encastées » au sein de dispositifs innovants²⁹. Reste alors à s'interroger sur les enjeux de pouvoirs qui ne manqueront pas de s'exprimer au cours d'un tel processus : si dans l'idéal, la discussion doit faire en sorte que s'affrontent loyalement différents « régimes de vérité » (selon l'expression de M. Foucault)³⁰, des études de cas de situations réelles témoignent d'une dérive possible en termes de « politisation » du processus, compromettant alors sa possible généralisation (Jaglin S., Belbéo'ch A. ; 2008).

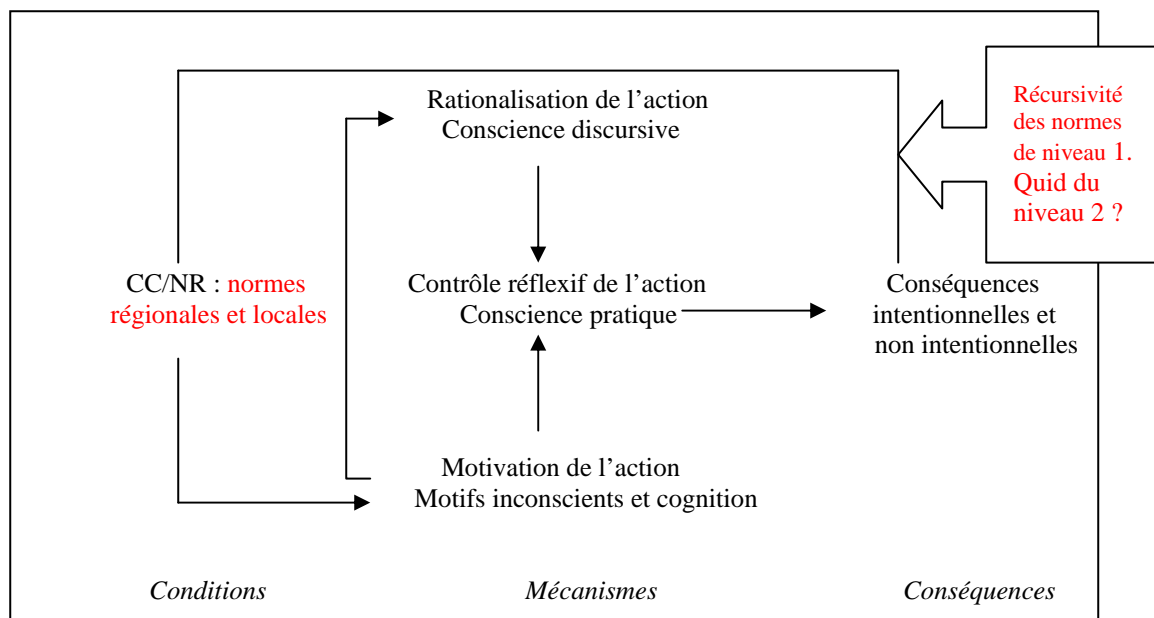


Figure 5 : le modèle de gouvernance émergent des pratiques locales

²⁹ Cette dernière note en effet, « If there is a solution to the problem of managing natural resources through institutions of collective action, i see it in finding ways in which newly introduced bureaucratic arrangements can complement or reinforce the positive aspects of socially embedded arrangements. Where natural resource management requires strengthening, we need interventions based on an understanding of the content, underlying principles and social effects of institutions, not merely their visible form. I see great potential for effective development interventions which recognise the importance of process of bricolage, rather than simply emphasising their manifestation as structures and outcomes, deliberately crafted" (pp 28-29)

³⁰ Pour une application de ce concept aux questions de gestion de l'eau voir Coklin et Blunden (1998).

Conclusion

Dans cet article, on a cherché à atteindre une double objectif : i) proposer un panorama des différents dispositifs de gouvernance de l'eau potable expérimentés au cours des deux dernières décennies afin de répondre au défi de la nécessaire universalisation de ce service ; ii) en proposer une analyse originale en mobilisant la grille de lecture en termes de stratification de l'action élaborée par Giddens. Les Etats-Nations ayant été fortement contestés dans leur prétention à assurer seuls la gouvernance de l'eau potable, les normes encadrant la gouvernance de cette ressource sont devenues de plus en plus distribuées entre différentes puissances de normativité défendant chacune un « modèle » distinct. Afin de mettre en perspective ces modèles, on avance que l'analyse de la stratification de l'action élaborée par A. Giddens peut se révéler éclairante lorsqu'on la mobilise sur la question de la gouvernance : elle permet en effet de mettre l'accent sur la manière dont s'emboîtent les différents niveaux d'institutions dans l'encadrement des pratiques locales, sur l'importance de l'« intersubjectivité » dans le processus de création de sens et enfin sur l'impact de la récursivité des pratiques dans la reproduction des institutions considérées.

Mobilisant un tel cadre d'analyse, on a mis en évidence que les différentes « puissances de normativité » (institutions internationales, multinationales de l'eau, société civile) proposent des modèles bien distincts au regard des critères retenus et que ces dernières entretiennent un jeu de coordination complexe mêlant coopération, concurrence et manipulation.

Appliquée à la question de l'évaluation de ces modèles, la mobilisation de notre analyse a permis de mettre en lumière les incomplétudes respectives de ces derniers du point de vue de la stratification de l'action (les trois étapes du processus n'ayant dans aucun cas été appliquées de manière conséquente). Afin d'éclairer ces résultats, il est possible d'avancer que chacun des modèles se focalise trop exclusivement sur l'un des étages de la maison braudélienne et souffre donc d'une trop faible articulation structurée de ces deniers (OCDE, 1996).

La modèle du PPP peut en effet être analysé comme un modèle donnant la priorité à la logique de l'accumulation propre aux grandes firmes multinationales (K. Bakker, 2003)³¹ et qui se révèle défaillant dans sa prétention à ressaisir les autres dimensions de la coordination braudélienne (la mise en avant de la notion de participation apparaissant comme un rideau de fumée masquant mal le peu d'intérêt des multinationales pour les questions de démocratie locale...). Le modèle de RSE quant à lui semble plus à même *a priori* d'intégrer les règles et normes locales mais résiste mal à l'analyse concrète du processus conjoint de création de sens (entre multinationales, puissances publiques et société civile) : en ce qui concerne la gestion de l'eau potable, on repère en effet des stratégies d'externalisation de la question sociale de la part des multinationales pour se concentrer de manière quasi-exclusive sur les réponses technologiques qu'il est possible d'apporter à des enjeux environnementaux globaux. On assiste donc à une sorte de manipulation de la norme par les multinationales et donc des termes du débat engagé avec les autres parties prenantes. Enfin, les normes *ad hoc* émanant de solutions innovantes mises en œuvre au niveau micro-local par les acteurs de la société civile (relevant en partie du secteur informel) se heurtent au problème de leur généralisation, c'est-à-dire de leur faible capacité à contaminer les institutions de niveau supérieur au cours de processus récursifs.

³¹ Selon cette auteure, le PPP peut en effet être analysé comme “an overlapping set of strategies - industrialization of water supply production, the territorialization of corporate power in zones where a high degree of non-corporate activity already exists, and the internationalization of control of water supply” (2003 ; p 339).

Si pour l'instant aucun modèle ne semble être en mesure de répondre complètement aux défis posés par les trois temps du processus de stratification de l'action, il nous semble cependant que des solutions en cours d'expérimentation s'en approchent. Ainsi, le modèle de gestion de l'eau potable mis en œuvre à Manaus (L. Breuil, 2005) – en spécifiant précisément le rôle de chaque acteur (communautés locales, puissance publique, ONG, multinationales) et le moment de leur intervention dans le processus de coopération (financement, mise en œuvre, exploitation, contrôle) en fonction de la logique d'action fondamentale qui les anime (les multinationales n'intervenant que dans la phase d'exploitation et étant tenues de rendre des comptes devant un comité de pilotage) - nous semble être un bon exemple de gestion respectant les différents temps de la stratification de l'action. Il reste alors à articuler les solutions locales à des enjeux plus globaux comme ceux des ressources financières consacrées à la gestion de l'eau (aide publique internationale, dispositifs réglementaires nationaux en soutien de la coopération décentralisée (loi Oudin-Santini en France...), développement de capacités de financement locales...), de la transparence institutionnelle et juridique de la gestion de l'eau au sein des divers Etats-Nations (Charte d'engagements collectifs de Johannesburg)³², de la nature du pilotage contractuel entre les différentes parties engagées et des politiques d'éducation à l'eau des populations locales.

³² CFSMDD, 2002.

Bibliographie

- Abey Suriya K., Mitchell C., White S. (2007) "Can corporate social responsibility resolve the sanitation question in developing Asian countries?", *Ecological Economics*, vol 62, pp 174-183.
- Archer M. (1995) *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Autissier D. (2000) "L'acteur compétent ou l'agir réflexif" in Autissier D, Wacheux F (Eds) *Structuration et management des organisations*, L'Harmattan, Collection Logiques de gestion.
- Bakker K. (2007) "Trickle Down? Private sector participation and the pro-poor water supply debate in Jakarta, Indonesia", *Geoforum*, vol 38, pp 855-868.
- Baron C. (2003) « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, pp 329-351.
- Baron C., Isla A (2003) « Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. La cas des métropoles d'Afrique Sub-saharienne », communication au colloque « Conventions et institutions. Approfondissements théoriques et contributions au débat politique », Paris, 11-13 décembre 2003.
- Besse G. (2005) « A qui profite la RSE ? La responsabilité sociétale des entreprises peut-elle réguler les effets sociaux de la mondialisation ? », *Droit social*, n° 11, pp 991-1000.
- Bessy C, Favereau O. (2003) "Institutions et économie des conventions", *Cahiers d'économie politique*, n° 44.
- Billaudot B. (2007) "Une théorie de l'Etat social", document de travail LEPII, à paraître dans la *Revue de la Régulation*.
- Boelens R. (2006) "Local Rights and Legal Recognition: the Struggle for Indigenous Water Rights and the Cultural Politics of Participation", in R. Boelens, M. Chiba, D. Nakashima (Eds) *Water and Indigenous Peoples. Knowledges of Nature 2*, UNESCO: Paris, 177 pp.
- Breuil L. (2005) « Quels modèles de gouvernance pour la gestion des services d'eau dans les pays en développement ? Rôle de la participation des usagers au sein de partenariats innovants », *Sciences de la Société*, n° 64.
- Cleaver F. (2002) "Reinventing Institutions : Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management", *European Journal of Development Research*, vol. 14, n°2, pp 11-28.
- Cleaver, Frances. and Tom Franks. "Water governance and poverty : a framework for analysis." *Progress in Development Studies* 7, 4 (2007) : 291-306
- Cochoy F. (2007) « La responsabilité sociale de l'entreprise comme « représentation » de l'économie et du droit », *Droit et société*,
- Coklin et Blunden (1998) "Sustainability, Water Resources and Regulation", *Geoforum*, vol. 29, n° 1, pp. 51-68.
- Collignon B. (2007) « Les grands bidonvilles africains : la prochaine frontière pour les distributeurs d'eau », *Revue politique et parlementaire*, N° 1043 - Avril-Juin.
- Demazière C. (2007) « L'entreprise peut-elle promouvoir le développement durable ? », *Cahiers français*, mars-avril, pp 83-89.

- Douglas M. (1987) *How Institutions Think*, Routledge, London.
- Foucault M. (1994) *Dits et écrits (1954-1988)*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 4 tomes.
- Frérot A, Lenoir A. (2007) « Pour un droit effectif à l'eau », *Revue politique et parlementaire*, n° 1043 - Avril-Juin.
- Giddens A. (1979) *Central Problem in Social Theory*, University of California Press, Berkely C.A.
- Giddens A. (1987) *La constitution de la société*, PUF, Paris.
- Giddens A. (1993) *New Rules of Sociological Method*, 2nd Edition, Hutchinson, London.
- Giordano Y. (1998) "Communication et organisations : une reconsidération par la théorie de la structuration", *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 26-27, Mai-Juin, pp 20-35.
- Goldmann M. (2007) "How 'Water for All!' policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks", *Geoforum*, vol 38, pp 786-800.
- Hall D. et Lobina E. (2007) "Profitability and the poor: Corporate strategies, innovation and sustainability", *Geoforum*, vol 38, pp 772-785.
- Hodgson G. (2006) "What are institutions ?", *Journal of Economic Issues*, vol 40, n° 1, pp 1-25.
- Hodgson G. (2007) "Institutions and Individuals : Interaction and Evolution", *Organization Studies*, vol 28, n°1, pp 95-116.
- Hugon P. (2007) « Vers une nouvelle forme de gouvernance de l'eau en Afrique et en Amérique latine », *Revue Internationale et Stratégique*, vol 66, n°2, pp 65-78.
- Jaglin S. (2001) « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, n° 166, pp 275-304.
- Jaglin S. (2005) « La participation au service du libéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne » in M.H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (Eds) *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte.
- Jaglin S., Belbéoc'h A. (2008) « Le service d'eau dans une petite ville d'Afrique Subsaharienne », *Pour la science*, dossier « L'eau. Attention fragile ! », pp 90-91.
- Lorrain D. (2003) « Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes », *Revue française d'administration publique*, vol 3., n°107, p. 381-394.
- Lorrain D. (2004) « Les quatre compétitions dans un monopole naturel » in *L'eau : le temps d'un bilan*, Institut de la Gestion Déléguée, pp 252-264.
- Lorrain D. (2005) « La firme locale-globale : Lyonnaise des Eaux (1980-2004) », *Sociologie du travail*, vol 47, pp 340-361.
- Llorente M. et Zerah M.H. (2005) « Enjeux d'eau en Inde. Des effets allocatifs et redistributifs complexes entre usagers et territoires », *Sciences de la société*, n° 64, pp 175-193.

Nwankwo E., Phillips N., Tracey P. (2007) "Social Investment through Community Enterprise: The Case of Multinational Corporations Involvement in the Development of Nigerian Water Resources", *Journal of Business Ethics*, vol 73, pp 91–101.

OCDE (1996) *Réconcilier l'économie et le social. Vers une économie plurielle*, Paris.

Page B. (2003) "Communities as the agents of commodification : The Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon", *Geoforum*, vol 34, pp 483–498.

PNUD (2006) « Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau », Rapport sur le développement humain, consultable à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/chapters/french/>

Quéinnec Y. (2007) « Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Un statut juridique en mutation » document d'études SHERPA.

Sassen S. (2000) « Nouvelle géographie politique », *Multitudes*, octobre.

Theys J. (2003) « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement Durable et Territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable